

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NORDRHEIN-WESTFALEN


Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Christian Dahm, MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Hauptreferentin:
Annette Brandt-Schwabedissen
Tel.: 0211 4587-232
annette.brandt-schwabedissen@kommunen-in-nrw.de

Hauptreferentin
Barbara Meißner
Tel.: 0221 3771-276
barbara.meissner@staedtetag.de

Referent
Dr. Markus Faber
Tel.: 0211 300491-310
m.faber@lkt-nrw.de

Datum: 29.07.2014 / 73.06.02 N



Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/6091
Ihr Schreiben vom 03.07.2014

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Stellung nehmen zu können.

1. Anlass der Gesetzesänderung

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollen die Änderungswünsche aus dem kommunalen Raum stammen. Dies ist für die kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich zu verneinen. Wir haben weder die Ausweitung der Arbeitnehmermitbe-

stimmung gefordert noch besteht aus unserer Sicht ein zwingender Grund, erweiterte Spielräume für die Besetzung von Aufsichtsratsmandaten mit Arbeitnehmervertretern zu schaffen. Vorbehaltlich der nachfolgenden kritischen Anmerkungen ist allerdings positiv zu vermerken, dass es sich weiterhin um eine Option handelt, die die Kommunen auf Antrag nach § 108 b Abs. 1 GO ausüben können, aber nicht müssen.

2. Neufassung des § 108 a GO

- § 108 a Abs. 1 GO

Um dem verfassungsrechtlichen Demokratiegebot zu genügen, muss eine Kommune berechtigt sein, ihre Beteiligung durch ihre Vertreter mehrheitlich wahrnehmen zu können. Wir begrüßen, dass die bisherige Systematik dahingehend beibehalten wird, dass erst ab drei von der Kommune zu besetzenden Aufsichtsratsmandaten die Arbeitnehmermitbestimmung greift. Auf diese Weise wird die Gewährleistung eines angemessenen Einflusses der Kommune nach § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GO sichergestellt.

- § 108 a Abs. 2 GO

Mit Blick auf die geplante Möglichkeit der Vertretung der Arbeitnehmerseite durch externe Vertreter in § 108 a Abs. 2 GO besteht das Problem, dass auch bei der Bestellung entsprechend der derzeitigen Regelung durch den Rat/Kreistag als demokratisch legitimiertes Vertretungsorgan die Weisungsgebundenheit schwieriger zu kontrollieren und umzusetzen sein wird als in den Fällen der Mitgliedschaft von Arbeitnehmern des kommunalen Unternehmens.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass externe Arbeitnehmervertreter keine konkrete örtliche Bindung und gesellschaftsrechtliche Verantwortung für das kommunale Unternehmen haben. Damit könnten kommunal- und unternehmensfremde Belange in die jeweiligen Aufsichtsgremien eingeführt werden, zumal nicht gewährleistet wäre, dass solche externen Arbeitnehmervertreter stets die Interessen der Kommune i. S. d. § 113 Abs. 1 GO vertreten. Außerdem ist die Pflicht des Rates/Kreistages, einen Arbeitnehmervertreter entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 GO aus seinem Amt im fakultativen Aufsichtsrat abzurufen, wenn er seine Beschäftigeneigenschaft verliert, nur auf interne Arbeitnehmervertreter beschränkt, also solche Arbeitnehmer, die in dem Unternehmen beschäftigt sind. Bei externen Arbeitnehmervertretern hat die Änderung ihres Beschäftigtenverhältnisses keine Auswirkungen auf die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat (§ 108 a Abs. 4 GO).

- § 108 a Abs. 3 GO

Entgegen der derzeitigen Regelung soll die Wahl der Vorschlagsliste für den in den fakultativen Aufsichtsrat zu entsendenden Arbeitnehmervertreter nicht mehr im Rahmen einer Betriebsversammlung erfolgen. Um ein höchst mögliches Maß an Rechtssicherheit für eine ordnungsgemäße Organisation der Wahl zu erreichen, ist die Wahl künftig als Urwahl der Beschäftigten vorgesehen. Diese Regelung ist zu begrüßen.

Die bisherige Wahl im Rahmen einer Betriebsversammlung konnte bei bestimmten Betrieben zu erheblichen Schwierigkeiten führen. In Einrichtungen, die wie Kran-

kenhäuser, Verkehrsunternehmen und Energieversorgungsunternehmen verpflichtet sind, existentiell wichtige Leistungen der Daseinsvorsorge fortlaufend zu erbringen, kann oftmals nicht gewährleistet werden, dass alle Beschäftigten (zeitgleich) an einer Betriebsversammlung teilnehmen können. Des Weiteren können durch diese Regelung Zufallsmehrheiten vermieden werden.

3. Neuer § 108 b GO

- § 108 b Abs. 1 GO

Mit Blick auf die bundesgesetzlich geregelten Anforderungen zur obligatorischen Bildung eines Aufsichtsrates mit drittelparitätischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer nach dem Drittelbeteiligungsgesetz mit in der Regel mehr als 500 bis zu einschließlich 2.000 Beschäftigten und mit vollparitätischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer nach dem Mitbestimmungsgesetz mit in der Regel mehr als 2.000 Beschäftigten rückt auch die Frage der Sinnhaftigkeit der geplanten kommunalen vollparitätischen Mitbestimmung in fakultativen Aufsichtsräten mit bis zu 500 Beschäftigten verstärkt in den Fokus. Aus unserer Sicht entbehrt die Klassifizierung „mit bis zu 500 Beschäftigten vollparitätische Mitbestimmung“, „mehr als 500 bis zu einschließlich 2.000 Beschäftigten drittelparitätische Mitbestimmung“ und „mit mehr als 2.000 Beschäftigten vollparitätische Mitbestimmung“ jeglicher Logik und ist als systemwidrig einzustufen. Im Übrigen trifft die Größenordnung mit mindestens 2.000 Beschäftigten nur auf wenige kommunale Unternehmen zu, so dass sich die Frage der Vergleichbarkeit und auch der Verhältnismäßigkeit im Vergleich zur geplanten kommunalen vollparitätischen Regelung stellt.

Hinzu kommt, dass die Gemeinde nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO verpflichtet ist, sich einen angemessenen Einfluss auf ihre Unternehmen, insbesondere in Überwachungsorganen, zu erhalten. Ob diese Pflicht mit der geplanten Einführung der Vollparität noch gesichert ist, erscheint mehr als fraglich. Auch wenn dem Aufsichtsratsvorsitzenden, der nicht zu dem von der Arbeitnehmerseite vorgeschlagenen Personenkreis gehören darf, im Fall der obligatorischen Wiederholungsabstimmung ein doppeltes Stimmrecht nach § 108 b Abs. 4 S. 2 GO eingeräumt wird, bewegt sich das Gewicht der kommunalen Einflussnahme auf sehr „dünnem Eis“. Die geplante Ausweitung auf eine Vollparität erhöht die Gefahr, dass sich in Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen oder Einrichtungen Mehrheitsverhältnisse gegen den Mehrheitswillen im Rat oder Kreistag bilden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Arbeitnehmervertreter mit einzelnen Aufsichtsratsmitgliedern aus den Reihen der Oppositionsfraktionen verbünden und die Durchsetzung des kommunalen Mehrheitswillens gegenüber der eigenen kommunalen Gesellschaft verhindern. Zwar besteht jederzeit die Möglichkeit eines Bindungsbeschlusses des Rates/Kreistages, solche Beschlüsse bilden jedoch in der kommunalen Praxis die Ausnahme. Dass in § 108 b Abs. 1 GO-E lediglich eine Option normiert werden soll, die die Kommunen auf Antrag ausüben können, aber nicht müssen, ist anzuerkennen. Eine solche fakultative Regelung vermag aber nicht die vorgenannten rechtlichen Bedenken grundsätzlicher Natur zu entkräften. Eine belastbare Stabilität zugunsten der jeweiligen Kommune liegt nicht vor. Der angemessene kommunale Einfluss kann aus unserer Sicht nur bei einer Drittelparität mit ausreichender Sicherheit gewährleistet werden.

- §§ 108 b Abs. 3 GO

Im Hinblick auf den Genehmigungsvorbehalt seitens des Ministeriums für Inneres und Kommunales in § 108 b Abs. 3 GO sind wir der Auffassung, dass dieses Instrument aus kommunalrechtlichen Erwägungen heraus äußerst problematisch ist. In den §§ 119 ff. GO findet sich eine strukturierte Gliederung der Kommunalaufsicht einschließlich einer diesbezüglichen Hierarchie. Der in § 108 b Abs. 3 GO gewählte Weg ist demgegenüber völlig atypisch, da hier bezüglich einer Einzelfallentscheidung im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung eine Doppelaufsicht installiert wird. Im Ergebnis findet gegenüber der Kommune eine Aufsicht über die Aufsicht statt und zwar nicht behördenintern im Instanzenzug, sondern es werden zwei aufsichtsrechtliche Entscheidungen getroffen.

Aus unserer Sicht ist die Begründung für diese Neuregelung nicht nachvollziehbar. Das Ministerium für Inneres und Kommunales könnte sich ohne Weiteres den gewünschten Überblick verschaffen, wenn die nachgeordneten Behörden intern im Erlassweg verpflichtet würden, die als wichtig erkannten Informationen weiterzuleiten.

Darüber hinaus hat die zuständige Aufsicht nach § 108 b Abs. 3 S. 1 GO keinen Ermessensspielraum, da die Genehmigung an die Voraussetzungen des Vorliegens des entsprechenden Ratsbeschlusses sowie des vorgesehenen Gesellschaftsvertrages nach § 108 b Abs. 2 GO und an die sonstige Ausrichtung des Gesellschaftsvertrages nach § 108 a GO gekoppelt ist. Für die Genehmigung des Ministeriums für Inneres und Kommunales bestehen demgegenüber keine Vorgaben. Für die im Rahmen der Rechtsaufsicht richtigerweise gebundene Ausnahmeerteilung besteht die Gefahr, dass diese durch eine nicht erkennbar an Voraussetzungen gebundene Entscheidung des Ministeriums für Inneres und Kommunales relativiert werden kann. Dies wiederum könnte einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Kommune darstellen.

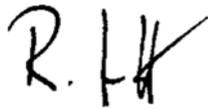
- § 108 b Abs. 5 GO

Für den Fall, dass ein Teil der Aufsichtsratsmandate von Gesellschaftern zu besetzen ist, die nicht der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung unterliegen, ist in § 108 b Abs. 5 GO-E geregelt, dass eine Mehrzahl der von der Kommune zu besetzenden Aufsichtsratsmandate auf nicht von der Arbeitnehmerseite vorgeschlagene Personen zu entfallen hat. Diese Regelung soll der Absicherung des bestimmenden Einflusses der nicht von der Arbeitnehmerseite vorgeschlagenen kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat dienen und gesellschaftsvertraglich so ausgestaltet werden, dass die Anzahl der der Arbeitnehmerseite zukommenden Sitze mindestens um einen Sitz geringer ist als die Anzahl der nicht der Arbeitnehmerseite zuzurechnenden Sitze. Auch diese Regelung zeigt, dass sich das Gewicht der kommunalen Einflussnahme auf sehr „dünnem Eis“ bewegt und eine belastbare Stabilität zugunsten der kommunalen Seite nicht vorliegt. Deshalb kann der angemessene kommunale Einfluss auch nur bei einer Drittelparität mit ausreichender Sicherheit gewährleistet werden.

4. Änderung des § 134 GO

Unter Zurückstellung unserer vorstehend skizzierten Bedenken stößt die Befristung der in § 108 b GO geregelten Möglichkeit der Vollparität bis zum 28.02.2021 auf Akzeptanz.

Mit freundlichen Grüßen



Rudolf Graaff
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes NRW



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Städtetages NRW



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages NRW